



論文

ヨルダンにおけるガザ難民の法的地位

— UNRWA登録、国籍取得と国民番号をめぐる諸問題

錦田 愛子 早稲田大学イスラーム地域研究機構・研究助手

はじめに

周囲を大国および紛争地に囲まれたヨルダン・ハシム王国 (The Hashemite Kingdom of Jordan; *al-Mamlaka al-Urdunniya al-Hashimiya*. 以下、ヨルダンと表記) では、住民の大きな部分を現在の国土であるトランス・ヨルダン以外からの流入者が構成している。なかでも過半数を占めるとされるのは、最長の国境線で接するパレスチナから来た人々である。出身地であるパレスチナを追われ、行政手続き上の問題や政治環境により帰還が困難なこれらの人々を、日本では「パレスチナ難民」と総称する。しかし実際にはその中に、非常に複雑な分類を要する法的地位の違いや、それに基づく生活状態の決定的な差が含まれていることはあまり知られていない⁽¹⁾。

本稿で注目するのは、その中でもガザ難民 (Gazans, または *ex-Gaza refugees*; *Abna' Ghazza*, または *Abna' Qit' Ghazza*)⁽²⁾ と呼ばれる人々である。彼らは現在ヨルダン国内に住むパレスチナ人だが、他の大半のパ

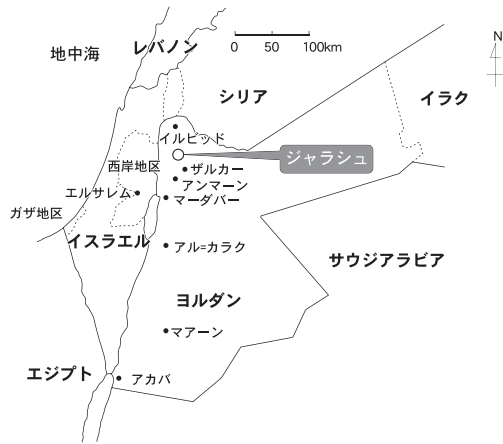
レスチナ人とは異なりヨルダン国籍を取得していない。そのため外国国籍の短期滞在者に近い扱いとなり、就学や就業、移動など生活上のさまざまな面で制限を受けている。研究対象として彼らに注目する意義としては、以下の二点を挙げることができる。

第一に、彼らの存在を通してみることで、ヨルダン国内におけるパレスチナ人社会の多様性を描きだせる点である。パレスチナ研究の中で、ヨルダン在住のパレスチナ人は恵まれた立場にあると一面的に捉えられる傾向にある。しかし実際には、ガザ難民のおかれた生活環境は、周辺アラブ諸国の中でもっとも苦しいとされるレバノンに近い状況にあり、パレスチナ人への処遇が同一国内でも一様ではないことを示す。意義の第二は、ヨルダン政府によるガザ難民への処遇をみることで、政策上の国籍および市民権 (*imiyah*)⁽³⁾ に対する解釈や、東アラブ諸国の地域政治においてヨルダンが占めようとする立場などが、顕著に映し出された様子を行うことができる点である。それは一九五〇年以降、四〇年近く続いた西岸地区併合政策の副次効果であり、

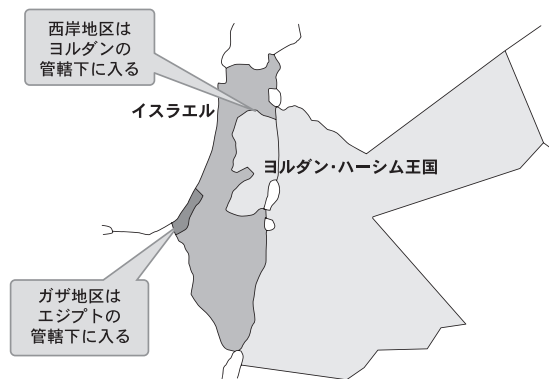
またパレスチナやイラクなどから移動してきた多くの居留者を抱えて、「誰が国民か」という難題に向き合わざるを得ない政府の状況を反映している。

こうした点をさらに敷衍すると、ガザ難民のおかれた法的地位や社会状況は、ヨルダンを含むアラブ諸国が、西洋近代から導入された国籍および市民権といった概念をいかに取り入れ、利用しているかを示す事例でもある。後述のようにヨルダンの場合、それは旅券に記される「国民番号 (*national number*; *al-rqm al-watani*)」⁽⁴⁾ と呼ばれる数字の有無によって制度化され、便宜に沿って適用されている。グローバル化の進む世界においてナショナルな帰属と市民権がもつ意味や、両者の関係については、法学、社会学、政治学など様々な分野で議論が進んでいる。本稿の分析は、中東の地域政治や社会状況の中でのこうした概念や制度の機能について、参照例を示すことができるだろう。

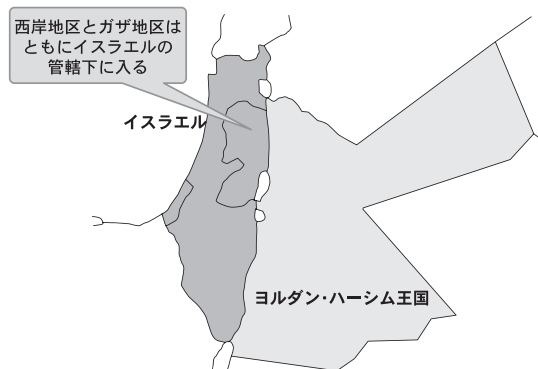
以下では、ガザ難民の現状を理解する上で不可欠となる、パレスチナおよびヨルダンをめぐる政治的背景について触れたの



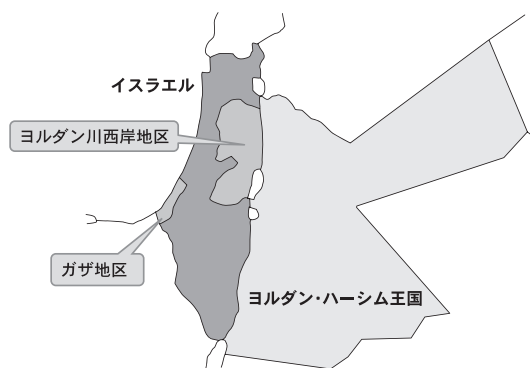
地図1 パレスチナ周辺地図 (2010年現在)



地図2 1948年戦争 (イスラエル建国) 直後の境界線



地図3 1967年戦争後の境界線



地図4 オスロ合意 (1993年) 後の地域・国家名

一・ヨルダン国内のパレスチナ人概況

難民と避難民——UNRWA登録をめぐって

ガザ難民の地位の特殊性は、ヨルダン国内のパレスチナ人社会の概況に照らし合わせることで明らかになる。そこで本節では、ヨルダン国内でパレスチナ人が占める人口割合や、移動の時期による法的地位の

多様性などについて、まず確認しておきたい。ヨルダン在住のパレスチナ人の人数は、二〇〇四年時点でのパレスチナ中央統計局の推計によると約二八四万人とされる³⁾。これは同じ年のヨルダン総人口約五三五万人⁴⁾の五三パーセントを占める。またヨルダンでUNRWA (国連パレスチナ難民救済事業機関) に登録されたパレスチナ難民の人数は、同じ二〇〇四年九月の時点で約一七五万人であり、うち約二八万人が難民キャンプの住民であった⁵⁾。すなわちヨルダンでは国内在住のパレスチナ人のうち、難民登録をしている者の割合は六割程度にとどまり、難民キャンプ在住者の割合はさらに低く一割未満ということになる。これはUNRWA管轄下にある地域の中では、比較的低い数字といえる⁶⁾。

こうした登録難民の割合の低さには、他の周辺アラブ諸国と比べてヨルダンの場合、複数回にわたってパレスチナ人の移動を受け入れてきたという背景が関係している。そのうち大きな動きとしては、一九四八年戦争 (第一次中東戦争) による難民と、一九六七年戦争 (第三次中東戦争) による避難民が挙げられる。両者はしばしば混同されて、ともに「難民」と呼ばれるが、実際には呼称でも制度的位置づけの上でも区別が存在する。すなわち、前者は *refugees* またはアラビア語で *lajiji* (لاجي) と呼ばれ、UNRWAの統計上現れる、いわゆる「登録難民」のことを指す。これに対して、後者は *displaced persons* またはアラビア語で *nazih* (نازح) と呼ばれ、UNRWAによる支援対象から

難民キャンプの名称 (DPA)	行政区	創設年	面積（単位 は donums） (DPA, 1997)	出身地域	創設の契機	難民キャン プの名称 (UNRWA)	地域名 (UNRWA)	人口（人） (DPA)	SHCの 人数 (人)	SHCの占 める割合 (%)
ワヘダート (Al-Wihdat)	Amman	1955	577	Kufur A'n, Safriyeh, Ramleh, Deir Tarif, Abbasiyeh	1948年戦争	Amman New	Amman South	51064 (二番目に 多い)	2044	4.0
フセイン (Al-Hussein)	Amman	1952	339	Lod, Ramleh, Safriyeh, Beit Dajan	1948年戦争	Jabal Husein	Amman North	29560	1320	4.5
ハサン (Prince Hassan)、俗称では 「マハッタ」	Amman	1967	96	Abbasiyeh, (Sakyeh), Halhoul, Beit Attab	1967年戦争	管轄外		10000	331	3.3
タルビエ (Talibiyah)、 俗称では「ジーザ」	Amman	1968	133	Hebron, Gaza, Beir Sheba, Jericho	1967年戦争	Talbieh	Amman South	4391	134	3.1
マーダバー (Madaba)	Madaba	1956	112	(Faloujeh), Deirban, Artouf, Beir Sheba	1948年戦争	管轄外		5500	249	4.5
ヒッティーン (Hitteen)	Zarka	1968	894 (二番目 の広さ)	Beir Sheba, Jaffa, Ajjour, Dawaymeh, Deir Nakhaz	1967年戦争	Marka	Zarka	45030	965	2.1
ザルカー (Zarqa)、俗 称では「シネッラル」	Zarka	1949 (最も 古い)	189	Jaffa, Salama, Beisan, Ramleh	1948年戦争	Zarka	Zarka	18462	1181	6.4
スフネ (Sukhneh)	Zarka	1969 (最も 新しい)	68 (最も狭い)	(Hawareth, Nfeiat, Badwaneh, Turkman), Beir Sheba, (Gaza), Naqab	1967年戦争	管轄外		6000	95	1.6
バカア (Baq'a)	Balqa	1968	1307 (最大)	Ajjour, Beit Mahseer, Al-Jaftelek, Faloujeh, Beir Sheba, Abbasiya, Jericho, Someil	1967年戦争	Baqaa	Amman North	92671 (最多)	1740	1.9
ジェラシュ (Jerash)、 俗称では「ガザ」	Jerash	1968	507	(Abbasiyeh, Deir Dhibban, Sarfand, Bastat Al-Faleg, Toulkarem, Al- Dawaymeh) Beir Sheba, Gaza	1967年戦争	Jerash	Irbed	23651	538	2.3
スーフ (Souf)	Jerash	1967	596	Ajjour, Beit Jibrin, Iraq Al-Manshia, Toubas	1967年戦争	Souf	Irbed	19927	322	1.6
アズミ・アル＝ムフ ティーン (Martyr Azmi Al-Mufti)	Irbed	1968	758	Beisan, Toubas, (Haifa), Beir Sheba, (Hebron), Jenin, Toulkarem, Jaffa	1967年戦争	Hosun	Irbed	21932	413	1.9
イルビッド (Irbed)	Irbed	1950 (二番目 に古い)	219	Gaza, Faloujeh, Beir Sheba, Haifa, Nazareth, (Jerusalem)	1948年戦争	Irbed	Irbed	25091	1747	7.0
other registered distributed throughout camps								396		
合計								209940	11079	5.3

Department of Palestinian Affairs (n.d.) “60 Years of Serving Refugee Camps”, n.p.; idem. (1997) “The Annual Report”, n.p.; UNRWA, Table 2.5 Total Registered Camp Population –Summary As at 30 June, 2008, Jordan. <http://www.unrwa.org/userfiles/population.pdf> をもとに筆者作成

表 1 ヨルダン国内のパレスチナ難民キャンプ概観 (2008年時点)

外れ、難民登録されない人々である⁸⁾。

両者に対しては、国際法規や和平交渉での扱いも異なる。中東和平プロセスの中で難民に対する権利保障の根拠としてしばしば言及されるのは、国連総会決議第一九四号(Ⅲ)(一九四八年一月一日採択)だが、こちらは一九四八年戦争による難民のみに対して集団的帰還権と遺失財産の補償を要求したものである。一九六七年戦争による避難民に遡及的には適用されず、彼らには、国連安保理決議第二二七号(一九六七年六月一日採択)を通して帰還の権利が確認されているにすぎない。つまり離散の時期によって、パレスチナ人の帰還をめぐる権利保障の根拠は異なり、問題解決にも別の枠組みが必要とされているのである。実際に、一九九一年に始まったマドリード講和会議以降の交渉では、一九四八年難民と一九六七年避難民に関して、それぞれ別々の交渉枠組みが設けられた⁹⁾。

とはいえこれらの身分の間には重複も多い。一九六七年避難民は、その大半が一九四八年戦争による被災すなわチナクバ(al-Nakba)で既に一度故郷を追われており、いわば「二重難民」である。その割合は、一九六七年避難民全体の約四二パーセントを占めるとされる¹⁰⁾。後述のように、ガザ難民もその大半は「二重難民」に該当する。彼らは避難民であると同時に難民でもある¹¹⁾、refugees-displacedと呼ばれて、ヨルダンへ来る以前からのUNRWAでの難民登録をそのまま支援の需給資格として用

いることができる。ヨルダンにあるUNRWA公認の一〇か所の難民キャンプのうち六か所は、一九六七年戦争の後にこうした「二重難民」を受け入れるために設立されたものである(表一参照)。

西岸地区併合と国籍付与

それではヨルダン政府は、国内在住のパレスチナ人に対してどのような受け入れ政策をとってきたのか。近代主権国家としてヨルダンは、国内に住むすべての住民に対して一定の保護責任を負っている。また特に西岸地区出身者に対しては、歴史的経緯に基づき特別な便宜供与を行ってきた。それは左記のように約四〇年続いた西岸地区の併合と、その実効化のために制定された国籍法が継続的に効力を維持してきた結果である。

西岸地区の領土的獲得に強い意欲を抱くアブドゥッラー一世国王は、一九四八年戦争の開戦直前にユダヤ機関のゴルダ・メイルと密約を結んだ。それはイスラエル建国を認めるのと引き換えに、西岸地区をヨルダン政府の勢力下におくという内容であった。停戦後に実現した事実上の併合状態は、同年にエリコおよびナーブルスで開かれた地元名望家を集めた会合により追認の手續きが踏まれた。そして一九五四年には国籍法が制定され、西岸地区および東岸のトランス・ヨルダンの住民に対してヨルダン国籍の取得が認められたのである¹²⁾。

西岸地区の併合は、第一次インティファダ(民衆蜂起)を受けてヨルダンが

「両岸切り離し宣言(yakk al-irtibā)」を出す一九八八年七月三十一日まで続いた。宣言は、インティファダが東岸に拡大するのを恐れたフセイン国王が、西岸地区の住民をもはやヨルダン住民(muwāṭin al-Urdunnī)ではないとみなしたものであった¹³⁾。だが同時に「変化は法的(qanūnī)・行政的(adānī)なもので、憲法上(dustūrī)のつながりへの修正を含まない」とわれ、その後のヨルダン政府による影響力の保持へ含みも残された。実際に西岸地区住民に対しては、同年八月二〇日の首相通達により、旅券の有効期限が一時期五年間から二年間へと縮減されたものの¹⁴⁾、一九九五年に国王の布告によって再び五年間に戻された¹⁵⁾。パレスチナ自治政府が発足すると、一九九六年からパレスチナ旅券の発行が始まったが、その後も西岸地区のパレスチナ人に対しては、通常の手続きによりヨルダン旅券の発給が続けられている。

こうした流れの中にガザ難民を位置づけると、留意しておくべきは、彼らがこれら一連の措置によるヨルダン政府からの国籍付与や便宜供与の対象とはされてこなかったという点にある。ヨルダン政府が庇護を加えるのは、あくまで併合地であった西岸地区の住民のみであり、ガザ地区は関心の対象外であった。

一方で、一九六七年戦争の結果、ヨルダンには約二四万人のパレスチナ人が新たに避難民として移動して来ていた。そのうちの一四万人は「二重難民」として既にUNRWAに登録されていたが、残りの一〇万

出身地	1948年時点 の移動先	1967年時点 の移動先	ヨルダン 旅券の 種類	国民 番号の 有無	UNRWA 登録	呼称分類
イスラエル領	ヨルダン		通常	有	可	難民
イスラエル領	西岸地区	ヨルダン	通常	有	可	避難民／難民
イスラエル領	ガザ地区	ヨルダン	一時	なし	可	難民／ガザ難民
西岸地区	ヨルダン		通常	有	可	難民
西岸地区		ヨルダン	通常	有	不可	避難民
西岸地区	ガザ地区	ヨルダン	一時	なし	可	難民／ガザ難民
ガザ地区	西岸地区	ヨルダン	通常	有	可	避難民／難民
ガザ地区		ヨルダン	一時	なし	不可	ガザ難民
ガザ地区	ヨルダン		通常	有	可	難民

表2 ヨルダン在住パレスチナ人の移動時期・経路と法的地位

人は初めての離散であつた¹⁵。だがヨルダン政府にとって問題は、難民登録の有無や離散の回数ではなく、むしろその移動の経由地にあつた。西岸地区から来た避難民には、併合されたヨルダンの一部の住民として国籍が既に認められていたため、単純

な国内移動とみなすことができ、受け入れに問題はなかった。これに対してガザ地区は、一九四八年戦争の後にエジプト政府の管轄下におかれていたため、そこから来た人々はヨルダン国籍をもたなかった。彼らは「ガザ難民」と呼ばれ、新たな難民として後述のようにジャラシユ難民キャンプをはじめとするヨルダン各地に分かれ住むことになった。ヨルダン政府は彼らに対して新たに国籍を付与することはせず、その特殊な法的地位は現在に至るまで四〇年以上継続している。

二. ガザ難民とは誰か——
来歴と法的地位

ヨルダン国内に住むガザ難民の人数について、組織的な調査はいまだ実施されていない。それは彼らが、ヨルダン政府がパレスチナ関係庁 (DPA; Department of Palestinian Affairs; *Dā'ira al-Sh'ūn al-Filasṭīnī*) を通して管理・庇護する対象外存在であり、またUNRWAにとって、支援の際に考慮が必要な特別のカテゴリを形成していないためである。関係者および一部の報道によると、その人数は少ない方から約二万七千人¹⁶、一五万人¹⁷、一八万五千¹⁸、二五万人¹⁹などと推計されている。いずれにせよ、これは冒頭に挙げた二八四万人というヨルダン国内のパレスチナ人総人口に比べると、一割にも満たない少数であることがわかる。

ガザ難民の特徴は、一九六七年戦争の際

にヨルダンへ移動し、その際の移動の起点がガザ地区にあつたことである。つまり戦争直前の居住地がガザ地区であればよく、ガザ地区出身であることを必ずしも要件に求めない。たとえば現在はイスラエル領となつているヤーファアやハイファアなどの出身で、一九四八年戦争で故郷からガザ地区へ逃れ、一九六七年戦争で再びヨルダンへ移動した者なども「ガザ難民」に分類される。「ガザ」という地名が呼称につくもの、むしろ彼らの大半はガザ地区以外が出身のこうした「二重難民」と考えられるのである (表二参照)。

後述のジャラシユ難民キャンプで筆者が調査を行った際には、住民約二万人超のうち、ガザ地区が出身地の人々はわずかに四家族 (*ṣūṭa*) であり、その人数は一〇〇名程度だとの説明を受けた。その四家族の名前は、アブー・ハイル (*Abū al-Khair*)、ジャッラーフ (*Jarrāf*)、アブー・アマル (*Abū 'Amar*)、サード (*Sa'd*) など²⁰。またガザ難民に関する数少ない研究者のひとりであるエル・アバドは、同じ難民キャンプで職員がしばしば耳にする住民の声として、「もし帰還が実現するのであればガザではなくそれ以前の出身地へ帰りたい」との発言を引用している²¹。

ガザ難民はヨルダン国籍を取得できないため、通常のヨルダン国民とは異なる一時旅券およびIDカードをヨルダン内務省から発給されている (図一参照)。一時旅券については、一九六七年戦争までの間、エジプト政府がガザ住民に対して発給してい



通常のヨルダン国民用IDカードの表(右)と裏(左)

た渡航証 (travel document; *wahiqā*) に代わるものとして、ヨルダン政府が一九六八年以降に発行したものである。有効期限は当初一年に限られたが、後に三年に延長され、一九八〇年代以降は二年に落ち着いている²²⁾。

一時旅券の発行費用は一人一回あたり一〇〇JD (ヨルダン・デイナー) ²³⁾

《表面》

دائرة الاحوال المدنية و الجوازات (市民および身分証局)		المملكة الأردنية الهاشمية (ヨルダン・ハーシム王国 内務省)	
بطاقة الإقامة مؤقتة خاصة بأبناء قطاع غزة (ガザ難民専用 臨時滞在証)		اسم : (氏名)	
顔写真 (大、鮮明)	顔写真 (小、不鮮明)	مكان و تاريخ الميلاد : (出身地および生年月日)	
		اسم الام : (母の名前)	
		الجنسية : فلسطين (国籍)	
		مكان الإقامة : (滞在地)	
		الديانة : (宗教)	
		تاريخ الاصدار : (発行年)	
		تاريخ الان ت هاء : (番号)	

《裏面》

(バーコード)	
مكتب الاصدار : جوازات غزة (ガザ証明書 発行事務所)	
رقم ملف : (整理番号)	
المنير العام : [サイン] (事務局)	

図1 ガザ難民に発行されるIDカードの記載情報

る。また、たとえ費用を払って発給を受けたとしても、実際に渡航に用いるには、相手国がこの一時旅券を通行証として機能する公式文書と認めていなければならない。そのほか、発給要件の厳しい査証(ビザ)の取得が個別に求められるなど、技術的な制約、困難は多くつきまとう。

ガザ難民がもつIDカードは、その名称も表記事項も、他のヨルダン国民とは異なる。内務省の民事証明庁 (*Dār al-ahwāl al-Madaniyya wa al-Jawazāt*) が発行するIDカードには「ガザ難民専用臨時滞在証 (*biṭāqa al-iqāma mintaqā khāssa bi Abnā' Qiā' Ghazza*)」という正式名称と有効期限が記載されており、二年ごとに更新しなくてはならない。こうした頻繁な更新については、それがいわば滞在許可 (*iqāma*) の取得に近いものとして機能しており、更新の度に身分が確認されるためとの説明もされた²⁴⁾。またガザ難民のIDカードには、ヨルダン国籍保持者のIDカードにはない「国籍 (*al-jinsiyā*)」の欄があり、「パレスチナ」と記載されている。これは彼らがヨルダン国籍をもたないことを明示するためと考えられる。これに対して、同じ民事証明局が他のヨルダン国籍保持者に対して発行するIDカードには「個人証 (*biṭāqa shakhsīyya*)」という正式名称が記載され、「国籍」欄はなく、一〇年ごとの更新となっている。

だがガザ難民のもつこれらの旅券やIDカードが、ヨルダン国籍保持者のものと異なる最大の点は、前者には「国民番号」と

呼ばれる数字が記載されていないことである。国民番号とは、ヨルダン政府が市民権を認め、国民として保護を与える対象者に発行する一〇ケタの数字である。公式通達においても、この番号は「ヨルダン市民を対象とする書類業務の際に唯一参照されるもの」²⁶⁾だとされている。つまり「国民番号がない者は、ヨルダン人として扱われない。国民番号がある者に対しては、ヨルダン政府は自国民としてサービスを提供する」²⁷⁾というのが政府の立場だと言える。またこれは同時に、パレスチナの難民問題の帰趨をめぐる政府の主張や立場と表裏一体でもある。パレスチナ関係庁のスタッフは、非公式見解としながら「難民 (laji) は「パレスチナへの」帰還権があるので、将来的には帰るのが基本である。ヨルダンはそれまでの間、彼らの生活を支えているに過ぎない」²⁸⁾と述べた。

国民番号をもたないことで、ガザ難民は市民権に大きな制約を加えられている。公務への就任や投票など政治的な権利が認められないばかりでなく、就業に際しての職業選択や、不動産の購入・賃貸、高等教育を受ける際なども厳しい条件が課される。つまり彼らは市民権のうち、政治的権利だけでなく、経済的権利や社会的権利の面でも制限を受けているといえる。IDカードのほぼ無条件の更新により、実質的には永住的な居留資格が認められているものの、彼らは国民と在留外国人のいわば中間的立場におかれていると考えることができるだろう。具体的な制約の様子については、以

下のジャラシユ難民キャンプの例を通して検討することにした。

三二 ジャラシユ難民キャンプ

生活状況―二〇〇七年UNRWA調査結果より

ガザ難民の居住地は現在、ヨルダン南部のアカバやカラク、都市部のアンマーン、ザルカー、イルビッドなどに展開している。難民キャンプでは、国内最大規模のパカア難民キャンプや、アンマーン市東部郊外のヒッティーン難民キャンプにも数百人規模が住んでいる²⁹⁾。だがそれらの中で、ガザ難民の集住地として最も名前が知られているのはジャラシユ難民キャンプである。

ヨルダン国内には二〇一〇年一月現在、合計一三か所のパレスチナ難民キャンプが存在する。うち一〇か所はUNRWAの公認キャンプであり、残り三か所は、ヨルダン政府（パレスチナ関係庁）側でのみ認定された難民キャンプである（表一参照）。その中でジャラシユ難民キャンプは、人口でも面積でも六番目にあたり、ヨルダンでは中規模の難民キャンプといえる。首都アンマーンの西方のジャラシユ市中心部から七キロほど離れた場所に位置し、面積は約七五万平方メートル（五三・一ドナム）。一九六七年戦争を受けて翌年に開設され、当初の人口は一万五千人程度だったが、二〇〇八年六月時点では二万三七八六人にまで登録人口が増加している³⁰⁾。

難民キャンプの公式名称は、UNRWA

およびパレスチナ関係庁の双方で「ジェラシユ (Jerash) 難民キャンプ」と登録されている。だが一般には「ガザ難民キャンプ」と呼ばれることも多い。難民キャンプの人口のなかで、ガザ難民が実際にどのくらいの割合を占めるのかについては、UNRWAによる調査結果が参考となる。そこでは住民のうち、九五・八パーセントがヨルダン政府の発行する一時旅券を所有しているとの数値が示されている³¹⁾。先の分類（表二）に基づくなら、これは彼らがガザ難民であることを示す証拠と考えられる。

UNRWAは、EUによる資金援助のもとに二〇〇七年五月から六月にかけて、ジャラシユ難民キャンプで初の包括的な生活実態調査を行った。調査は量的調査と質的調査の二種類に分かれる。量的調査は、二〇人の調査員による質問票を用いた戸別訪問の全戸調査で、ジャラシユ難民キャンプおよび隣接の拡張地域であるマンシーエとハダーダで実施された。質的調査は、問題の所在を明らかにし、調査項目や対象者の適合性について査定するためのもので、調査対象地域からボランティアを募って行われた。またこれらの調査の遂行とその後、のコミュニティ開発計画を策定するため、フルタイムのボランティアで組織されるCDO（コミュニティ開発事務所、the Community Development Office）が同じ時期に設立された。以下のデータはこれらの調査に基づくUNRWAの報告書³²⁾と、CDOのコンセプト・ペーパー³³⁾に依拠している。



ジャラシユ難民キャンプ内のUNRWA事務所にあるCDOの看板

ガザ難民のおかれた不利な状態の主たるものに数えられ、調査の主旨の中でも触れられているのは、就業における差別である。ヨルダンでは一九九六年に定められた労働法により、ヨルダン国籍をもたない者が国内で合法に働くためには、居住資格と有効なパスポート、および就労許可をもつことが条件として求められている³⁵。ガザ難民は居住資格とパスポートは短期間更新ながら保持するものの、国民番号がないため、就労許可の面でさまざまな制限を受ける。政府職員を含む公職に就けないほか、弁護士や歯科医、薬剤師など資格免許の必要な特定の専門職で働くことは禁じられている。難民キャンプの外で起業する許可を取ることは非常に困難であるし、商用の運転免許の取得も認められていない。こうした状況は、就労の機会が同様の状況のもと制限されてきたレバノンのパレスチナ難民の状況と、きわめて近似するものである。結果として、ジャラシユ難民キャンプ住民の失業率は三九パーセントに上る。これはヨルダン全土、およびヨルダン国内在住の他のパレスチナ難民（以下、他のパレスチナ難民と表記）の間で共通する平均値の一四パーセントと比べて、二倍以上の高い数値である。

就業の困難を反映してか、ジャラシユ難民キャンプでは各世帯の平均所得も低い。月額約一八六USD（以下、ドルと表記）という世帯収入は、親族からの送金や年金、PLO（パレスチナ解放機構）やUNRWAなどからの支援金を合わせても平

均二一七ドルにとどまり、他のパレスチナ難民の平均所得三二一ドル（送金を除く）に遠く及ばない。その金額を一人当たりに換算すると、送金なしで他のパレスチナ難民が、月額平均四三ドルの所得を得ているのに対して、ジャラシユ難民キャンプではその二八パーセント減の三一ドルしか得ていない。これはUNRWAの活動対象地域の中でも最低の金額である。一日当たりの生活費が二ドル以下という絶対的貧困の基準をここに当てはめると、ジャラシユ難民キャンプの六四パーセントの住民がこれに該当し、基準を一ドル以下に下げても二七パーセントがここに含まれることになる。

低所得となる要因のひとつには、修了した教育課程および職業訓練による能力の不足が挙げられる。社会的・経済的階層間の上昇移動の際には、教育が有効な手段として機能するが、その半面、教育格差が他の格差と連動し、次の世代への格差の再生産を導く傾向も指摘されるからだ。ガザ難民の場合は、後者が当てはまる事例といえよう。彼らは基礎教育については、UNRWA校もしくは公立学校で他のパレスチナ難民やヨルダン人と同様に受けることができる。しかし高等教育については、ガザ難民は外国人と同じ高額の授業料の支払いを求められる。基準となるのは国民番号の有無である。

国内で最も歴史が古く規模の大きい公立大学であるヨルダン大学では、授業科目の受講料が、通常プログラム (*al-banīnāy al-ʿālī*) の場合と、外国人向けの並行プロ

グラム (*al-banīnāy al-muwaṭṭiʿ*) の場合とで異なる。通常プログラムの金額は、「ヨルダンの国民番号をもつ者のみ」に適用されると大学のホームページ上では但し書きされている。カリキュラム表の最初に挙げられている外国語学部を例に挙げると、国民番号のある者の場合は一科目あたり一六（二五JD（ヨルダン・ディナール）で受講することができる。これに対して同じ科目を、国民番号をもたない学生が受講する場合、その金額は五〇（一〇五JDと三倍以上に跳ね上がる³⁶）。既述のように所得水準の著しく低いガザ難民にとって、これは支払いが非常に困難な金額と考えられる。

こうした状況を改善するため、ヨルダン政府は公立大学の新入学生の定員枠のうち五パーセントをパレスチナ難民キャンプから通う学生に割り当てている。割り当てを受けた学生は、国民番号をもつヨルダン人と同じ授業料で学部の授業を受講することができる。定員数は国内一三か所の難民キャンプで人数比に応じて割り振られ、二〇〇七年にはこの枠により二九名の学生が進学の優遇措置を受けた³⁶。またこれとは別個に、国王からの恩恵的措置として、一九九九年からはさらに二〇〇名の難民キャンプの学生が同様の割り当てを受けられるようになった。二〇〇四年に定員枠は三〇〇名に増やされ、二〇〇九年秋からの新学期ではさらに三五〇名に拡大された³⁷。この定員に対する応募者は、パレスチナ大使館を通して選抜されるが、そこにはガザ難民だけでなく、西岸地区やガザ



ヨルダン国内のパレスチナ難民キャンプ：平屋造り、狭い路地に、蓋のない排水溝が走る。

地区からの留学生でパレスチナ・パスポートをもつ者や、レバノン、シリアなどの一時旅券をもつ者も含まれるという⁽³⁶⁾。

とはいえこれらの定員枠は、進学希望者の数に対して絶対数が非常に限られたものである。ガザ難民にとって、高額な授業料が大学進学の際として作用する状態は基本的に変わらない。その結果、ジャラシユ難民キャンプにおける大卒者の割合は六・九パーセントにとどまり、ヨルダン国内全体の一三・二パーセントに対して半数の値を示す。ここに無料で受講できる職業訓練などを含めても、高校卒業後に教育課程に残るジャラシユ難民キャンプの住民の割合は一三・二パーセントにとどまる。

補完的なサービスの受給

以上見てきたように、国籍がないため国民番号をもたず、一時旅券と専用のIDカードを短期間で更新しながらヨルダンに居住するガザ難民の生活は、経済的・社会環境的に厳しいものがある。彼らは政府からの十分な保護を受けることができず、失業率が高く、所得水準が低く、高等教育への就学が困難な状態におかれている。

そうした状況において、ガザ難民の不利な立場を埋め合わせ、最低限の生活を確保する手段として機能しているのは、UNRWAへの難民登録である。ジャラシユ難民キャンプ住民の九三パーセントは、一九六七年戦争以前に一九四八年戦争でも移動を強いられた「二重難民」であり、UNRWAに登録されている。そのため彼ら

は他の登録難民と同様に、UNRWAが運営する学校に通い、診療所で診察や薬の配布を受けることができる。特に困難な状況(Special Hardship Cases- SHC、表一参照)におかれた人々に対しては、食糧給付と現金支給が行われている。先に触れたCDOの設置などは、住民参加型のコミュニティ開発にUNRWAが枠組みを、EUが資金を提供したものと考えられるだろう。

またガザ難民は、難民キャンプの中に居住する限りは、政府からキャンプに対して支給される一定の補助の恩恵を受けることができる。難民キャンプの土地は大半が政府によって借り上げられ、UNRWAに借地されている。そのため土地の所有権をもたず、賃貸料を払わずとも難民キャンプの中には居住することができる。難民キャンプの内部に対して、ヨルダン政府は水道・電気などのライフラインの整備や、道路の補修、墓地やコミュニティ・センターの建設などの公共サービスを提供する⁽³⁷⁾。居住に関するゆるやかな出入り規制のため、現在の難民キャンプにはパレスチナ人に限らない低所得者層が住んでいるが、これらのサービスはガザ難民を含め、住民の属性に関わらず利用することができる。

こうした両者の支援の性格を比較してみると、いわばヨルダン政府は属地的な基準で、UNRWAは属人的な基準で支援の提供対象を決めていると整理することができる。または、個人に対する日常的な社会福祉はUNRWAから、集団としての難民の居住環境については政府から支援が供給さ

れるとみることも可能だろう。

この他に、民間のザカート基金や、PLOからのメンバーに対する報酬、親族からの送金なども、生活環境を一時的に改善させる上では役立つ。これらは相互に足りない部分を補いながら、ヨルダン国内でも特殊な地位におかれたパレスチナ人であるガザ難民の生活を支えている。

四．結論

ヨルダン在住のパレスチナ人はその大半が国籍を取得しているが、移動の時期と経由地により例外も存在する。本稿で検討した、一九六七年戦争を受けてガザ地区から移動してきたガザ難民はその一事例である。彼らに対しては正規の旅券とIDカードではなく、短期間での更新が必要な一時旅券とガザ難民専用のIDカードが発給され、滞在許可に近い機能を果たしている。

ガザ難民はヨルダン政府とUNRWAから一定の庇護を受けるが、その受給は間接的な資格要件に基づくものである。たとえばUNRWAでは、一九六七年戦争による避難民(ナージーフ)は基本的には庇護対象者には含まれない。だがガザ難民の大半は「二重難民」であるため、登録難民として保護を受けることができる。ただしガザ地区出身で、一九四八年時点で難民登録されていない人々は、この例外である。ヨルダン政府もまた、基本的には援助対象を一九四八年難民に限る。パレスチナ関係庁を通じた支援・管理では、一九六七年戦

争での避難民は対象外とされている⁴⁰。

実際には、一九六七年戦争の直後に、ヨルダン国内では多くの難民キャンプが設置されたが、これはそこに収容された避難民の多くが、一九四八年難民を兼ねる「二重難民」であったためだ。だが名目はともあれ、政府の援助は難民キャンプの敷地内に對して一律に提供されるため、そこに住むガザ難民はサービスを受給することができる。

国籍と市民権をめぐる政策のなかで、ヨルダン政府が重要な識別制度として利用しているのは国民番号の有無である。ヨルダン政府は国民番号と旅券の発行を通して、自国に關係するパレスチナ人を、国籍をもつ市民、国籍はないが居留資格を認める市民、国籍をもたず国外在住だが通常旅券を支給される准市民など、複数のレベルに分類している。ヨルダン国内に居住している一九四八年難民のパレスチナ人は、有効期限五年の通常旅券に国民番号が記載され、国籍に基づく市民権を十全に保証されている。これに對してガザ難民は、居留資格は更新されるが国民番号と国籍をもたないことは、繰り返し述べたとおりである。ここで付加的に触れておきたいのは、ヨルダン旅券を取得したうえで西岸地区やエルサレム⁴¹に居住するパレスチナ人の存在である。彼らはヨルダン政府から有効期限五年の通常旅券を取得することができるが、そこには国民番号の記載はない。ヨルダンに入国する際には査証を提示する代わりに、緑色の渡航記録表を携帯し、国境で出入国の期日が記録される。つまり彼らは国外在

住でヨルダン国籍をもたないにも関わらず、旅券発給を通してヨルダン政府から一定の身分保障を享受し、入国の際も他の外国人とは異なる准市民的な扱いを許容されているといえる。

これらの措置の背景となるのは、西岸地区の併合という四〇年近くに及ぶ過程の存在である。西岸地区在住、もしくは經由のパレスチナ人は、ヨルダン政府にとって特別の庇護対象である。それは歴史的関係性の尊重や、パレスチナの大義への支持に基づく便宜供与の継続といった理由のほかに、聖地エルサレムを含む西岸地区への影響力行使の意欲が政府の中に潜在するためと考えられる。これに對してガザ地区は、そうした歴史過程に属さず、領域としても魅力に乏しいとみなされるため、ガザ難民に對する支援の優先度は低いものにとどまってしまう。

とはいえ西岸地区住民に對しても、国民番号は与えられない。国民番号は、自国内に常居地を構える国籍が認められた市民に對してのみ発行される、識別コードとして機能していると考えられる。国民番号をもたないことは、享受できる市民権の範囲が著しくせばまることを意味する。そのためガザ難民は、UNRWAでの難民登録など別の手段によって日常生活のうえでの需要を代替的に確保しようとしている。

ヨルダン国内でガザ難民がおかれた状況については、これまで社会的にも研究上でも触れられることが少なかった。しかし二〇〇七年に実施されたEU資金による全

戸調査により、その居住環境や経済状態については一定程度明らかにされ、調査結果に基づく開発が進みつつある。また調査を主導したUNRWA側でも、二〇〇九年一月に入りリニューアルされたホームページでは、地域別活動紹介のヨルダンのサイトでガザ難民に對するプロジェクトを最初の項目に取り上げている⁴²。そうした意味では彼らの存在は、次第に脚光を浴びつつあるとも言えるだろう。

ガザ難民の事例は、パレスチナ難民の法的地位の多様性を示すだけでなく、難民の居留資格が受け入れ国による政策の影響を受けやすい、いかに脆弱なものであるかを物語る。また中東諸国での国籍と市民権のあり方について、ヨルダンの場合における特殊な解釈と行政的措置の適用を明示するものである。これらは中東諸国や難民全般にも共通する論点であり、希少事例の分析に留まらない比較研究への重要な示唆をはらんでいる。

付記…本稿は平成二二年度文部科学省科学研究費補助金（若手研究（B）研究課題番号20710186「中東諸国におけるパレスチナ難民の帰化に関する研究」）による研究成果の一部である。

【注】

- (1) ヨルダン在住パレスチナ人の法的地位の多様性とそれに基づく出入国手続きの類型化については、拙著を参照されたい(錦田愛子(二〇一〇)『ディ・アスボラのパレスチナ人——故郷とナショナル・アイデンティティ』有信堂高文社、第一章)
- (2) *Abna' Qida' Ghazza*の直訳は「ガザ地区の子孫」である。また難民という単語は本来国境線を越えた避難者を指し、パレスチナでも法的に限定された意味で用いられるため、この訳語は正確ではない。しかし本稿では、現在ガザ地区在住のパレスチナ人ではなく、ヨルダンへ避難した人々を指す目的で彼らのことを「ガザ難民」と訳出する。
- (3) アラビア語では国籍および市民権の間に明確な訳語の違いは見られない。ヨルダン、レバノン、シリアの憲法条文でも用語に統一性は見られず、国民に対して *sha'ra* が、居住者に対して *muwatin* が用いられる傾向が見出されるのみである。本稿ではデニズン(外国籍市民)という概念を提示したハンマーによる、形式的シテイズンシップに近い「国家の構成員として登録されていること」を国籍と呼び、実質的シテイズンシップに近い「国家における一連の権利および義務をもっていること」を市民権と呼ぶ。ハンマーのデニズン概念および国籍、市民権、国民、市民に関する各国国籍法に基づく訳と概念の比較については近藤敦(二〇〇一)『外国人の人権と市民権』明石書店、第一章を参照。
- (4) Palestinian Central Bureau of Statistics- PCBS (2005) *Statistical Abstract of Palestine*, No. 6, n.p., pp.45-46. パレスチナ中央統計局が近年ホームページ上で公開する人口推計値は、西岸地区およびガザ地区に関するものに限られる。ディ・アスボラのパレスチナ人についての記録は、管見の限りではこれが入手可能な最新の数値である。
- (5) Department of Statistics – DOS, Jordan (2004) *Statistical Yearbook*, Issue 55, n.p., pp.5-6.
- (6) UNRWA, *UNRWA in Figures*, Sep. 2004. <http://www.unrwa.org/userfiles/uif-june04.pdf> (二〇一〇年一月二三日閲覧)
- (7) 前掲のPCBS (二〇〇五) 四五一四六頁、二二六頁および上記のUNRWA ホームページ(Sep. 二〇〇四)をもとに算出すると、各国在住パレスチナ人のうち難民登録者が占める割合は、シリア、レバノンではともに九四パーセントに上り、西岸地区では二九パーセント、ガザ地区では七〇パーセントという数字を示す。
- (8) ただし国連総会決議第二二五二号E S O V (一九六七年七月四日)により、戦争の直後は彼らもまたUNRWAの緊急支援対象に含まれた。
- (9) 一九四八年難民に関しては、一九九一年のマドリッド会議を受けてRWG (Refugee Working Group) が設置され、多国間交渉が行われたのに対して、一九六七年避難民に関しては、一九九三年のオスロ合意を受けて、QACDD (Quadrupartite Committee for Displaced Persons) が設立され、ヨルダン、エジプト、イスラエル、パレスチナの当事者間で二国間協議が進められた。交渉過程の詳細についてはSalim Tamari (1996) *Palestinian Refugee Negotiations: From Madrid to Oslo II*, Institute for Palestine Studies, を参照。
- (10) Department of Palestinian Affairs- DPA, Jordan (n.d.) *60 Years of Serving Refugee Camps*, n.p., p.23.
- (11) ヨルダン国籍の取得要件では、一九二八年に制定されたトランス・ヨルダン国籍法(*qanun jinsiyat Shari' al-Urdun*) および英国委任統治期の市民権法規が参照されている。国籍法の詳細についてはUri Davis (1997) *Citizenship and the State: A Comparative Study of Citizenship Legislation in Israel, Jordan, Palestine, Syria and Lebanon*, Ithaca Press, を参照。
- (12) 一九八八年八月二〇日のガイド・アッリファリー・首相の声明(前掲のDavis (一九九七) 七三—七六頁および白杵陽(一九八八)「フセイン国王の決断とその波紋」『中東研究』一九八八年一二月号、二六頁参照)。
- (13) Asher Susser (1990) *In Through the Out Door: Jordan's Disengagement and the Middle East Peace Process*, Washington Institute for Near East Studies, pp.25-30.
- (14) 前掲のDavis (一九九七) 七七—七八頁参照。代わりに両岸住民の識別はIDカードの色によってなされることになった。
- (15) UNRWA推計値を参照(UNRWA, *Jordan Refugee Camp Profiles*, <http://www.un.org/unrwa/refugees/jordan.html> (二〇一〇年一月二四日閲覧)。またベツレヘムに本部を置く人権調査団体のBADILは、同じ戦争による避難民の総数を約四〇万人と見積もっている(BADIL Resource Center (2004) *Survey of Palestinian Refugees and Internally Displaced Persons 2003*, n.p., p.16)。
- (16) 筆者によるマイーサ・スウェイブ(UNRWAジャラシュ難民キャンプ・プロジェクト・マネージャー)への聞き取り調査(二〇〇九年八月二四日)。
- (17) Oroub El-Abed (2005) "Immobile Palestinians: The Impact of Policies and Practices on Palestinians from Gaza in Jordan", Edit. Hana Jabar *Mondes en Mouvements, Migrants et Migrations au Moyen-Orient au tournant du XXIème Siècle*, Institut Français de Proche Orient-IFPO, p.1. に引用されたAl-Sabeel Weekly, January 9-15, 2001, by Saged Rashid; U.S. Department (2001) Country reports on Human Rights Practices-2000, Jordan からの推計値。
- (18) Oroub El-Abed (2009) "The Case of Palestinian refugees – holders of the Egyptian travel documents in Egypt and Jordan", *Palestinian Refugees in the Arab World*, Al-Quds University Publication, に引用されたPetra, September 20, 2004, の推計値。
- (19) 筆者によるナワーフ・テル所長(ヨルダン大学戦略研究所 (Center for Strategic Studies)) への聞き取

- り調査(二〇〇九年八月一八日)。
- (20) 筆者によるジャラシユ難民キャンプUNRWA事務所でのムーサー・マブルーク准教員からの聞き取り調査(二〇〇九年八月二二日)。なおこの「家族」とは核家族ではなく、三〜四世代を含めた大家族を意味する。
- (21) 前掲のEl-Abed (二〇〇九) 参照。
- (22) 前掲のEl-Abed (二〇〇五) 四頁参照。
- (23) 一JDは約一五〇円。本価格はヨルダン内務省ホームページを参照 (Ministry of Interior, Jordan. *Nidham raqn 108 li sana 2004, al-māda 3*. <http://www.moi.gov.jo/> [二〇〇九年八月一八日閲覧])。ただし更新の際は五〇JDでよい (‘Amman net, September 28, 2004. *Abnā’ Ghazza fi al-Urdunn yubḥathūna ‘an jinsiyatuhum fi ḥāṭira al-jawāzāt*. <http://www.ammannet.net/> [二〇〇九年八月一九日閲覧])。
- (24) 本価格はヨルダン内務省ホームページ参照 (Ministry of Interior, Jordan. *Isṭināda liḥ nidham raqn 70 li sana 2003, Qanān jawāzāt al-safar, al-māda 19*. <http://www.moi.gov.jo/> [二〇〇九年八月一八日閲覧])。
- (25) 筆者によるハーテム・カーイド氏(パレスチナ大使館人事課長)への聞き取り調査(二〇〇九年八月二五日)。
- (26) 前掲のEl-Abed (二〇〇五) 五頁に引用された二〇〇二年一〇月二二日の首相府通達 (No. 2B-11-13910 from the Prime Ministry)。当時の首相はアリー・アブー・マッヒラーギン (*Alf Abū al-Rāḡib*)。
- (27) 筆者によるニダール・ハッダード氏(パレスチナ関係庁UNRWA担当部長)への聞き取り調査(二〇〇九年八月一七日)。
- (28) 同右。
- (29) ジャラシユ難民キャンプのコミュニティ開発事務所でのボランティア・スタッフへの聞き取り調査(二〇〇九年八月二四日) および、前掲のEl-Abed (二〇〇五) 二頁参照。またパレスチナ関係庁の資料によると、この他にもガザ地区出身者は、イルビッド、タルビエ、スフネの各難民キャンプに在住とされている(表1参照)。
- (30) 面積はDPA (n. d.) 六一頁、人口はUNRWA, *Table 2.5 Total Registered Camp Population - Summary As at 30 June, 2008, Jordan*. <http://www.unrwa.org/userfiles/population.pdf> (二〇一〇年一月三日閲覧) 参照。
- (31) その他にはエジプト政府発行の渡航許可書の保持者が一・〇二パーセント、全く移動許可書をもたない者が〇・三七パーセント含まれるとされている。以下、UNRWA調査報告書 *Maissa Thweib and Rania Sabbah (2007) Assistance to Ex-Gaza Refugees in Jerash Camp, Jordan: Survey Report May-June 2007*. UNRWA およびその英語・アラビア語による抄訳を参照 (Nūr Abū Hamīd (2009) *Taqṭir li-awḍā’ al-lajī’in fi mukhiyam Ghazza al-Urdunn*. <http://noor123488.naktooblog.com/> [二〇〇九年八月一八日閲覧])。The Community Development Office (2008) *Concept Paper*. Jerash/Gaza Camp, 2008.)
- (32) 前掲のThweib and Sabbah (二〇〇七) 参照。
- (33) 前掲のThe Community Development Office (二〇〇〇) および Abū Hamīd (二〇〇九) 参照。
- (34) United Nations, General Assembly Official Records Sixty-third Session Supplement No.13, *Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East 1 January-31 December 2007*, n.p., P.11.
- (35) ヨルダン大学のホームページ参照 (Jordan University. *Ta’līmāt al-qubḥāl wa al-muslim al-jāmi’iyya fi al-burānāni al-ṭāḥi*. および *al-Burānāni al-mawāṭi*. <http://www.ju.edu.jo/Units/Admission/Pages/> [二〇一〇年一月二九日閲覧])。
- (36) 前掲のThweib and Sabbah (二〇〇七) 二八頁、および Abū hamīd (二〇〇九) 参照。
- (37) Al-Ghadd, June 9, 2009. *Abnā’ al-mukhiyamāt ya’ḥziṇa bi makārin malakiyya haqqaqat lahum ḥayāt karima*. <http://www.alghad.jo/> (二〇〇九年八月一九日閲覧)
- (38) 前掲のThweib and Sabbah (二〇〇七) 二八頁、および筆者によるハーテム・カーイド氏(パレスチナ大使館人事課長)への聞き取り調査(二〇〇九年八月二五日)。
- (39) 前掲のDPA (n.d.) 八一頁等参照。
- (40) 筆者によるニダール・ハッダード氏(パレスチナ関係庁UNRWA担当部長)への聞き取り調査(二〇〇九年八月一七日)。
- (41) エルサレムをパレスチナの首都と主張するPLOの立場を支持するヨルダン政府は、行政区上、エルサレムを西岸地区の一部とみなし、その居住者に対してヨルダン旅券の発給を続けている。
- (42) UNRWA, *Projects in Jordan*. <http://www.unrwa.org/ciemplate.php?id=98> (二〇一〇年一月二〇日閲覧)。